# Ozone-depleting Substances Regulations, 1998

## Discussion Document

Environment Canada
November 2002

## 1. Introduction

As a signatory to the *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Canada is committed to a reduction schedule for domestic consumption of hydrochlorofluorocarbons (HCFCs) as well as controls on the production of HCFCs. The Montreal Protocol requires reductions of the base level of HCFC consumption by 35% starting January 1, 2004, 65% starting January 1, 2010, 90% starting January 1, 2015 and 99.5% starting January 1, 2020, and 100% elimination by January 1, 2030, and a freeze in HCFC production starting January 1, 2004. As January 1, 2004 approaches, Environment Canada is considering which changes to the *Ozone-depleting Substances Regulations, 1998* (ODSR 1998) are required to meet its commitments under the Montreal Protocol.

The baseline calculated level of consumption of HCFCs in Canada is 887 ODP tonnes. It will be reduced to 577 ODP tonnes on January 1, 2004. Under ODSR 1998, Canada's maximum consumption is split between two use sectors, Cooling and Other Uses. Presently, the Cooling sector represents about 19% of the total quantity while Other Uses represent 81%. In 2001, Cooling was at 98.8% of its maximum allowed consumption (166 ODP tonnes of a total of 168 ODP tonnes) while the Other Uses were at 98% of their allowed consumption (705 ODP tonnes of 719 ODP tonnes).

In 1999 in Beijing (China), the Parties to the Montreal Protocol decided that, starting on January 1, 2004, each Party producing one or more HCFCs shall ensure that its annual calculated level of production does not exceed the average of the sum of its calculated level of consumption in 1989 of HCFCs and 2.8% of its calculated level of consumption in 1989 of CFCs, and the sum of its calculated level of production in 1989 for HCFCs and 2.8% of its calculated level of production in 1989 for CFCs. For Canada, this translates to a maximum calculated level of production of 817 ODP tonnes.

The manufacture of HCFCs is not directly controlled or limited under the ODSR 1998. Only HCFC-123 is produced in Canada. Most of it is exported. The other HCFCs (HCFC-22, HCFC-141b, and HCFC-142b) that are used in Canada are imported. HCFC-141b represents a large portion of all HCFCs used in Canada. HCFC-141b is used mostly in the foam blowing sector. The 35% reduction in consumption in 2004 will likely have an impact on this sector.

The purpose of this document is to present to stakeholders the issues and possible options to be considered in this round of amendments to the Regulations, that may help stakeholders adjust to the 35 % reduction in HCFC consumption in 2004, without compromising Canada's commitments under the Montreal Protocol. The document also presents possible options for the establishment of controls on the production of HCFCs in Canada.

## 2. Possible Amendments to the *Ozone-depleting Substances Regulations, 1998*

### 2.1. Controls on HCFC Consumption

#### 2.1.1.Removal of the barrier between the Cooling sector and the Other Uses sector

Environment Canada held consultations with stakeholders in 1994 and 1995 to determine how the 887 ODP tonnes allowed under the Montreal Protocol would be distributed. It was decided to use a system of transferable allowances allocated to importers and manufacturers of HCFCs, based on past consumption. It was also decided not to allow transfers of allowances between the two sectors. These two sectors are Cooling, whether in refrigeration and air-conditioning, and Other Uses (other applications).

The main reason to set up such a barrier was that, at the time the HCFC allowance system was implemented, the conversion from CFC to HCFC or other non-ODS alternatives in the refrigeration and air-conditioning sector was only beginning. It was important to reserve a certain portion of the total allowances to the Cooling sector for equipment conversion in this sector.

A Multistakeholder Working Group on ODSs and Alternatives, co-chaired by Environment Canada and Industry Canada, was established in 1999 as a forum to discuss and provide strategic advice on the effective implementation of Canada's program for the control of ODSs and their alternatives. During meetings of the Working Group, it was suggested to consider the possibility of amending the ODS Regulations in order to remove the barrier between the two use sectors.

**Pros:**

a) The removal of the barrier between the two sectors would allow transfers from one sector where alternatives exist and industry may be moving away from HCFCs, to the other sector that may need additional quantities of HCFCs.

b) With the eventual shift from HCFC-141b and HCFC-142b to non-ODS alternatives, the removal of the barrier between the sectors could allow the market in the Cooling sector uses to grow, as this sector would have access to more quantities of HCFCs.

c) In 2010, the manufacture or import of products that contain or are intended to contain HCFC-141b, HCFC-142b or HCFC-22 will be prohibited; there will be no more benefit to the segregation between sectors, because only the use of these HCFC as refrigerants will be authorized after that date.

**Cons:**

a) If the barrier is removed, the quantities of HCFCs designated for a particular sector would no longer be protected, which may represent a challenge for users in a given sector in ensuring steady supplies.

b) In 2001, consumption in both sectors was close to the maximum. Cooling was at 98.8% of its cap, while Other Uses was at 98% of its cap. The 35% cut in HCFC consumption will likely affect both sectors. In the short term, the removal of the barrier may not have any impact on the supplies issue.

***Proposal: To amend the Regulations in order to remove the barrier between Cooling and Other Uses***

**2.1.2 Permanent transfers of consumption allowances**

The ODSR 1998 allow for transfers. Each transfer, however, lapses at the end of the calendar year in which it was granted. If a company wishes to transfer its allowance to another company for more than a year, both companies must submit requests for transfers each year.

During the last few years, companies involved with ODSs have merged or have acquired parts of other companies involved with ODSs. Every year, these companies must submit their requests for transfer of allowances. Allowing permanent transfers would eliminate the need to submit transfer requests every year and help companies in doing their business by reducing their administrative burden.

In order for a permanent transfer to occur, both the transferor and the transferee would have to submit a request for transfer, and both would have to meet the requirements that would be set out in the Regulations for the Minister to accept the transfer. These requirements would be the same as those for the current transfer system (transfer shall not exceed the transferor's unexpended allowance, signed forms, etc). Once the transfer is accepted, the transferor would no longer have access to the quantity transferred and the transferee would become the owner of the quantity transferred until such time as this allowance is either removed, decreased or re-transferred.

The current transfer system would remain in place, allowing the allowance holders to decide whether they wish to transfer their allowance on a temporary basis or on a permanent basis.

**Pros**

a) Permanent transfers would decrease the administrative burden of transferors and transferees, as only one transfer would be needed.

b) Permanent transfers would simplify the procedure for companies that merge with or acquire other companies that have allowances.

c) Permanent transfers would allow companies that are no longer involved with ODS to move away from the administrative burden under the ODSR (annual report, requests for transfers, etc.).

d) The allowance of the transferee would be permanently increased.

**Cons:**
None

***Proposal: To amend the Regulations to allow permanent transfers of all or part of allowances***

**2.1.3 Retirement of allowances (give up)**

As a use sector moves away from HCFCs to non-ODS alternatives, it is possible that an allowance holder no longer needs all or part of their allowance. Another allowance holder may need this "unused" allowance for another use where alternatives are not yet available.

The Regulations could include the possibility for an allowance holder to retire part or all of their allowance. The concept of "retirement" or "give up" is different from the concept of "Permanent Transfer" mentioned in 2.1.2. A retirement means that the allowance holder could decide to give up its right to have an allowance. Environment Canada would retain the quantities so retired until the next calculation of allowances under the Regulations. This concept already exists under the Regulations for methyl bromide allowances and could be extended to the HCFC allowances.

In the case of methyl bromide, this concept was incorporated under the Regulations because some methyl bromide users no longer needed their methyl bromide allowance, while other users needed access to methyl bromide allowances because of the reductions in methyl bromide consumption imposed under the Montreal Protocol. When Environment Canada recalculates methyl bromide allowances every year, the other allowance holders receive the retired quantities, if any, proportionately to their allowance.

Under the current Regulations, HCFC allowances are not calculated every year. However, there are two possibilities to distribute eventually retired allowances:

Option 1) : Environment Canada could amend the Regulations in order to recalculate allowances yearly. A cut off date of December 1 could be the deadline for Environment Canada to receive requests for retirement. The redistribution of the retired allowance would therefore occur at the beginning of the calendar year following the date of the retirement. If the request is received after December 1, there would be a one year lag between the retirement of the allowance and the recalculation of the allowances.

Option 2) : Under the current Regulations, initial allowances for HCFCs are recalculated the same year as the reductions in consumption under the Montreal Protocol occur, i.e. 2004, 2010, 2015 and 2020. The quantities retired could be distributed at the same time and be incorporated into the initial allowances. Environment Canada would have to be

notified if an allowance holder wants to retire their allowance before the calculation of the initial allowances occurs. That deadline could be December 1 of any previous year.

**Pros**

a) Option 1 and Option 2 : Retirement of allowances would allow quantities not needed by one allowance holder to be redistributed to others that may need additional quantities of HCFCs.

**Cons**

a) Option 1 : if the option of yearly calculation is chosen, the current allowance system would have to be carefully rethought.

b) Option 1 : If the allowance holder does not notify Environment Canada before December 1, there would be a one-year lag between the time the allowance is retired and the time the allowances are recalculated; the retired allowance would therefore not be redistributed when it may be needed by other allowance holders.

c) Option 2 : If this option is chosen, the first time the retired allowances could be redistributed would only be in 2010.

d) Option 1 and 2 : The allowance holder who retires their allowance would no longer be entitled to an allowance in the future other than through transfers.

***Proposal: That a mechanism to allow for retirement of allowances be incorporated into the Regulations preferably using Option 1***

**2.1.4 Distribution of Consumption Allowances**

Some stakeholders have proposed to change the system of distribution of allowances for HCFCs. Certain allowance holders would like increases in existing allowances. New comers would like access to existing allowances.

Concerns were also expressed on the possibility of sole source suppliers that would translate to captive clients.

Option 1) "Use it or lose it" system for existing allowance holders

Because there are concerns that allowance holders may not utilize their allowance and further limit the availability of HCFCs (maybe to control the market), the Regulations could include the concept of "use it or lose it" . This concept implies that if an allowance holder does not use part or all of their allowance, the allowance holder would no longer be entitled to that unused allowance. The person's allowance would therefore be automatically reduced by the amount of the unused quantity. This unused quantity would be reverted to Environment Canada for redistribution to other allowance holders. The

redistribution could occur at the current date of the calculation of the allowances or with a one year lag, depending on the approach used.

**Pros :**

a) The unused portion of the allowance would be allocated to importers who may need additional quantities of HCFCs.

**Cons:**

a) The redistribution would not necessarily mean that the quantity redistributed would be allocated to other allowance holders that may need it, as the distribution would be proportional to their allowance.

b) It is possible that allowance holders will use all of their allowance to keep their share of the market; therefore this option does not represent an incentive for allowance holders to reduce their HCFC consumption.

c) The market value of the allowances may decrease.

d) The allowance holder would not have the choice of who would get the reverted quantity (trade/business partner, client).

Option 2): "Use it or lose it" system with possible new players

When the current allowance system was set up under the ODS Regulations in 1996, because the HCFC market was not fully developed, it was decided to distribute initial allowances based on the average calculated levels of consumption in previous years. This system also allowed new comers to enter the market through a permit system.

Under the current Regulations, the initial allowances are calculated and distributed at the time the Montreal Protocol calls for reductions in consumption (2004, 2010, 2015, 2020), until 90% of Canada's maximum consumption is reached. Then, baseline consumption allowances are distributed to importers and producers based on their allowance and permits. This system was only used for a very short period because 90% of Canada's maximum consumption was reached before the end of 1996. In 2000, a year of recalculation of initial allowances, only baseline consumption allowances were distributed as consumption was already over the 90% of the maximum consumption. With the required reductions in consumption under the Protocol, it is unlikely that there will be room for new comers to enter the market in the future through the permit system.

The market is now fully developed. The Regulations could be amended in order to calculate allowances on a yearly basis. A person's baseline consumption allowance for a given year would be equal to their calculated level of consumption in the previous year.

Transfers would still be allowed and would be considered as being part of the calculated level of consumption, provided that the transfer is requested on a temporary basis (one

year only). Quantities not "used" or consumed, would be reverted to Environment Canada and available through a permit system to new or existing allowance holders on a first-come, first-served basis. The permits could be limited to a pre-determined quantity and/or to a percentage of the quantities reverted.

**Pros**:

a) Allowance holders would automatically know what their allowance would be for a given year, as the allowance would be based on their actual calculated level of consumption of the previous year

b) Existing allowance holders would be in control on whether to use all of their allowance to keep their share of the market or to decrease their allowance if they move away from HCFCs.

c) If part or all of an allowance for a year is transferred on a temporary basis, the quantity transferred would be considered as part of the calculated level of consumption; therefore the allowance holder would not lose their right on that quantity for the next year.

d) This option would allow for new players to have access to allowances.

**Cons**:

a) The current allowance system, which has been in place since 1996 would be changed; allowance holders who may have developed their business plans in accordance to the current system would have to adapt to this new system.

b) This option may less strongly encourage companies to introduce alternatives to HCFCs.

Option 3) : Distribution of allowances to some end-users

The Regulations currently distribute the allowances to importers and manufacturers of HCFCs. These importers and manufacturers then supply the quantities to distributors or directly to users.

When methyl bromide was added to the ODSR in 1995, there were very few importers of methyl bromide in Canada. Environment Canada decided to distribute allowances to users of methyl bromide, to avoid the control of the quantities of methyl bromide by a small group of importers. Users were able to transfer their allowance to importers of their choice to have access to quantities of methyl bromide that they required.

In a similar manner, the ODSR 1998 could be amended to distribute HCFC allowances to users. As the number of end-users of ODSs is very large, this option could only be considered in the case of the Other Uses. In such case, allowances could be distributed to systems houses.

**Pros:**

a) The distribution of allowances to systems houses would allow them to have a control on the quantities they need.

b) Users could decide on their supplier.

c) Quantities allocated to each sector would probably have to remain protected (a pro or a con).

**Cons:**

a) Environment Canada does not have sufficient up-to-date information to efficiently set up this system.

b) Users would need to transfer their allowance to importers, therefore increasing administrative burden for importers and users; some of these users would probably not want to be involved in the administrative burden of requests for transfers, annual reports, etc. required under the Regulations.

c) Quantities for uses such as aerosols, solvents, sterilization, laboratory uses, etc. which have access to HCFCs through allowance holders of Other Uses would have to be allocated separately, creating another allowance system.

d) There would be three separate HCFC allowance systems (one for system houses, one for Other Uses and one for Cooling) that would work differently.

e) Quantities allocated to each sector would remain protected (a pro or a con).

***Proposal: Either keep the status quo or adopt Option 2: distribution of allowances to importers and manufacturers of HCFCs but with a use it or lose it mechanism and a permit system for unused quantities.***

**2.2 Possible controls on Used, Recovered, Recycled and Reclaimed HCFCs**

Under the current ODSR 1998, any person who wishes to import used, recovered, recycled or reclaimed (URRR) HCFCs may submit a request for a permit to the Minister. The permit will be issued, provided that information submitted to Environment Canada proves the HCFCs are in fact URRR. Anyone can make a request and the quantities are not limited under the Regulations.

Environment Canada has received comments from stakeholders stating their concerns over the import of reclaimed HCFCs in Canada. The 35% reduction in consumption in 2004 may result in a shortage of virgin HCFCs, therefore an increase of their price. It is expected that, because of this price increase, the demand for cheaper reclaimed HCFCs available from the US could in turn increase. It is possible that the unlimited import of

reclaimed HCFCs into Canada would reduce the use of alternatives, encourage non-participation in the Refrigerant Management Canada (RMC) program or other Extended Producer Responsibility (EPR) programs and therefore threaten these programs. The possible increase in imports of reclaimed HCFCs could have an impact on the environmental objective of reducing quantities of HCFCs on the market.

Suggestions were made to ban the import of reclaimed HCFCs or at least control the quantities imported into Canada. One proposed approach would be to include virgin and recovered, recycled and reclaimed HCFCs into a single allowance system. In doing so, the import of HCFCs would be restricted to the current allowance holders.

Other comments were received that were against imposing controls on reclaimed HCFCs and HCFC-22 in particular. One of the reasons stated is that the use of recycled refrigerant replaces the additional production and use of virgin HCFCs.

During the last three years, the quantities of URRR HCFCs imported in 1999, 2000 and 2001 in ODP weighted tonnes, were 19.2, 26.2 and 17. 5 respectively, for an average of about 21 ODP tonnes. These 21 tonnes could be incorporated into the 577 ODS tonnes to be distributed in 2004 in the form of allowances.

Option 1) : Include URRR HCFCs into the current allowance system

In order to limit the quantities of URRR HCFCs, the maximum quantity of HCFCs imported into Canada, either virgin or URRR, could be limited to Canada's maximum consumption under the Montreal Protocol. This would mean that the total authorized allowance for HCFCs in Canada (577 ODP tonnes in 2004) would include both virgin HCFCs and URRR HCFCs. Each company with an existing allowance could import a combination of URRR and virgin, as they wish, up to their allowance.

**Pros:**

a) All quantities of HCFCs imported would be controlled under one single system.

b) Quantities of URRR HCFCs would decrease at the same time as virgin HCFCs, i.e. when reductions under the Montreal Protocol come into effect.

c) Importers of URRR HCFCs would be restricted to those who import virgin HCFCs (a pro or a con).

d) The Regulations would be easier to enforce, because the monitoring of HCFC imports would be restricted to set quantities and to a limited number of importers.

**Cons:**

a) Environment Canada does not have sufficient data on trends in use of URRR HCFCs to measure the impact this option might have on industry.

b) Importers of URRR HCFCs would be restricted to those who import virgin HCFCs; it would not allow companies that do not hold allowances at the moment to enter the market as suppliers of URRR HCFCs.

c) Canada is already close to its consumption cap. If URRR HCFCs are included within the allowance system, Canada runs the risk of not having sufficient quantities of HCFCs to supply the demand for servicing existing equipment.

Option 2) : Impose a cap on the import of URRR HCFCs in Canada with a permit system

The regulations could set a cap on the maximum quantity of URRR HCFCs allowed to be imported into Canada per year. The cap could be based on average quantities imported during a selected period (2000-2001).

A company that would want to have access to part of this quantity could make a request for a permit to import URRR HCFCs. The permit could be limited to a maximum quantity per permit (2 tonnes or another quantity), or to a certain percentage of the cap.

**Pros:**

a) Imposing a cap on the import of URRR HCFCs would ensure a limit and a control on the quantities of HCFCs that are imported into Canada.

b) This option would allow new players into the market, as anyone could make a request for a permit (as allowed under the current permit system).

**Cons:**

a) This option would not guarantee that HCFC importers participate in an EPR program.

Option 3) : Implement an allowance system for companies already involved in the import of URRR

When CFCs were banned in 1996, the import and export of URRR CFCs were still authorized under the Regulations. However, several developed countries suspected that reclaimed CFCs imported into their country were wrongly identified as reclaimed while these CFCs were in fact virgin CFCs. Smuggling of these substances became an international issue.

In order to control the growth in the market of URRR HCFCs in Canada and avoid the problem encountered with CFCs, Environment Canada could cap the maximum quantities of HCFCs to be allowed in Canada based on the average of the imports of URRR HCFCs in 2000 and 2001 and provide allowances to importers of URRR HCFCs who imported during those years. The URRR allowances would be distributed proportionately to the average of the quantities imported by an importer during 2000 and 2001.

**Pros:**

a) This option would limit quantities of URRR HCFCs to historical levels, preventing the growth in HCFC imports therefore reducing the possibility of illegal imports of virgin HCFCs.

b) This option would be fair to those who imported URRR HCFCs in previous years.

**Cons:**

a) This would increase Environment Canada's administrative burden as a new allowance system would be created.

b) This option would not allow new players to start importing URRR HCFCs

***Proposal: Starting on January 1, 2004, cap the import of used, recovered, recycled and reclaimed HCFCs to the average quantities of the total imports during 2000 and 2001, and provide importers during those years with allowances based on their share of the total URRR imports.***

### 2.3 Production Controls on HCFCs

In 1999 in Beijing (China), the Parties to the Montreal Protocol decided that, starting on January 1, 2004, each Party producing one or more HCFCs shall ensure that its annual calculated level of production does not exceed the average of the sum of its calculated level of consumption in 1989 of HCFCs and 2.8% of its calculated level of consumption in 1989 of CFCs, and the sum of its calculated level of production in 1989 of HCFCs and 2.8% of its calculated level of production in 1989 of CFCs. For Canada, this translates to a maximum calculated level of production of 817 ODP tonnes.

At the moment, the Montreal Protocol maintains the production cap at this level throughout the phase-out years of consumption. Parties may make changes in the future which would likely reduce production levels in a step-wise fashion.

In order to comply with the Montreal Protocol, Environment Canada needs to amend the *Ozone-depleting Substances Regulations, 1998* to include controls on the manufacture of HCFCs. Environment Canada also has to determine a system to distribute the available calculated level of production of HCFCs.

Environment Canada is exploring possible options for the control of production under the ODSR 1998, including a system of allowances to allocate quantities of HCFCs that may be manufactured in Canada, i.e. production allowances. This system will be separate from consumption allowances. One has to bear in mind that, because consumption is defined as production plus imports minus exports, only those who are entitled to consumption allowances may be able to use production allowances.

There is only one producer of HCFCs in Canada that manufactures HCFC-123 which is used in the Cooling sector. Most of the quantities manufactured are exported.

Option 1) : Allocate the entire production cap to existing HCFC Producers

This option would mean that the whole 817 ODP tonnes of available quantities for the manufacture of HCFCs under the Montreal Protocol would be allocated to one manufacturer. As Environment Canada would deal with only one producer, the quantities manufactured would be easily tracked and controlled.

**Pros:**

a) The regulations would be easy to administer and to enforce, as only one company would be involved in the manufacture of HCFCs.

**Cons:**

a) This would create a monopoly over the production of HCFCs in Canada.

b) There would not be a possibility for new manufacturers of HCFCs in Canada.

Option 2) : Distribute allowances to producers according to their production capacity

Because of the presence of only one producer of HCFC in Canada, Environment Canada could distribute a production allowance equivalent to this producer's plant capacity. The only producer in Canada would therefore get the quantities required to secure its plant production. The quantities left would be available to companies with consumption allowances to begin or expand HCFC production in Canada.

The quantities available to other manufacturers could be allocated through a permit system until the Canadian cap is reached. Companies would have to provide information to Environment Canada proving their plant capacity.

**Pros:**

a) This option would reflect the current Canadian situation.

b) This option keeps the flexibility of having new manufacturers of HCFCs in Canada (provided that the company holds a consumption allowance).

**Cons:**

a) Environment Canada is not aware of any company that would be interested in getting involved with the manufacture of HCFCs in Canada. This option might only present theoretical advantages.

***Proposal: Implement a system of production allowances according to the plant capacity of the manufacturer and keep the extra quantities in reserve for the moment.***

## 3. Other Proposed Changes

### 3.1. Prohibition of the Export of CFCs and Halons

In 2001, the Canadian Council of the Ministers of the Environment (CCME) approved *Canada's Strategy for the Accelerated Phase-out of CFC and Halon Uses and to Dispose of the Surplus Stocks*. One of the control measures (2.1.4) included in the Strategy is that the export of surplus CFCs and Halons be prohibited except for destruction and critical uses using the evaluation criteria of the Montreal Protocol. This measure was also included in the updated National Action Plan (May 2001) under section 3.3.1.

The current system allows for the export of surplus stock for either destruction or re-uses. The proposed change will ensure that the surplus stocks are managed in an environmentally responsible manner by limiting the export of surplus stocks.

Prepared by:

Jacinthe Girard
Ozone Protection Programs Section
Environment Canada

November 2002

# Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone (1998)

## Document de discussion

Environnement Canada
Novembre 2002

## 1. Introduction

En tant que signataire du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* , le Canada est tenu de respecter un calendrier de réduction pour la consommation nationale d'hydrochlorofluorocarbures (HCFC) ainsi que des limites pour la production de HCFC. Le Protocole de Montréal exige des réductions de la consommation (production plus importation moins exportation) de HCFC par rapport au niveau de base, soit de 35 % à compter du 1er janvier 2004, de 65 % à compter du 1er janvier 2010, de 90 % à compter du 1er janvier 2015 et de 99,5 % à compter du 1er janvier 2020, et l'élimination à 100 % à compter du 1er janvier 2030, ainsi qu'un gel de la production des HCFC à compter du 1er janvier 2004. Étant donné que l'on se rapproche du 1er janvier 2004, Environnement Canada examine quels changements doivent être apportés au *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone (1998)* (RSACO 1998) pour pouvoir respecter les engagements aux termes du Protocole de Montréal.

Le niveau de base calculé de consommation de HCFC au Canada est de 887 tonnes PACO. Il sera ramené à 577 tonnes PACO le 1er janvier 2004. Aux termes du RSACO 1998, la consommation maximale du Canada est répartie entre deux domaines : le Refroidissement et les Autres utilisations. À l'heure actuelle, le secteur du Refroidissement représente environ 19 % de la quantité totale, et les Autres utilisations 81 %. En 2001, le Refroidissement était à 98,8 % de sa consommation maximale autorisée (166 tonnes PACO sur un total de 168 tonnes PACO), alors que les Autres utilisations étaient à 98 % de leur consommation autorisée (705 tonnes PACO sur 719 tonnes PACO).

En 1999, à Beijing (Chine), les Parties au Protocole de Montréal ont décidé que, à compter du 1er janvier 2004, chaque Parties produisant un ou plusieurs HCFC devrait faire en sorte que son niveau calculé annuel de production ne dépasse pas la moyenne de la somme de son niveau calculé de consommation de HCFC en 1989 et de 2,8 % de son niveau calculé de consommation de CFC en 1989, et de la somme de son niveau calculé de production de HCFC en 1989 et de 2,8 % de son niveau calculé de production de CFC en 1989. Pour le Canada, cela correspond à un niveau maximal calculé de production de 817 tonnes PACO.

La fabrication des HCFC n'est pas directement régie ou limitée aux termes du RSACO 1998. On ne produit au Canada que du HCFC-123, dont la plus grande partie est exportée. Les autres HCFC (HCFC-22, HCFC-141b et HCFC-142b) qui sont utilisés au Canada sont importés. Le HCFC-141b représente une grande fraction de tous les HCFC utilisés au Canada; il est utilisé surtout dans le secteur du gonflement des mousses, sur lequel la réduction de 35 % de la consommation en 2004 aura probablement un impact.

L'objet de ce document est de présenter aux intervenants les problèmes et options possibles à prendre en considération dans cette ronde de modifications au RSACO 1998, qui pourraient aider les intervenants à s'ajuster à la réduction de 35 % de la

consommation de HCFC en 2004, sans mettre en péril les engagements pris par le Canada aux termes du Protocole de Montréal. Le document présente aussi les options possibles pour la mise en place de mesures de contrôles sur la production de HCFC au Canada.

## 2. Modifications possibles au *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone (1998)*

### 2.1. Contrôle de la consommation de HCFC

#### 2.1.1. Élimination de la barrière entre le domaine du Refroidissement et celui des Autres utilisations

En 1994 et 1995, Environnement Canada a tenu des consultations avec les intervenants pour déterminer comment les 887 tonnes PACO autorisées aux termes du Protocole de Montréal seraient réparties. Il a été décidé de recourir à un système d'allocations cessibles accordées aux importateurs et manufacturiers de HCFC, sur la base de leur consommation passée. Il a aussi été décidé de ne pas autoriser la cession d'allocations entre les deux domaines, qui sont le Refroidissement, que ce soit la réfrigération ou la climatisation, et les Autres utilisations.

La principale raison d'être de cette barrière était que, à l'époque où a été mise en œuvre le système d'allocations pour les HCFC, la conversion des CFC aux HCFC ou à d'autres produits hors SACO dans le domaine de la réfrigération et de la climatisation en était à son début. Il était donc important de réserver à ce domaine une certaine portion du total des allocations pour la conversion des équipements dans ce domaine.

Un Groupe de travail multilatéral sur les SACO et produits de remplacement, coprésidé par Environnement Canada et Industrie Canada, a été créé en 1999 comme forum de discussion, qui pouvait fournir des avis stratégiques sur la mise en œuvre efficace du programme canadien de contrôles des SACO et de leurs produits de remplacement. Lors de réunions du Groupe de travail, il a été suggéré d'envisager de modifier le Règlement sur les SACO pour lever la barrière entre les deux domaines d'utilisation.

**Avantages :**

a) L'élimination de la barrière entre les deux domaines permettrait la cession d'allocations d'un domaine pour lequel il existe des produits de remplacement et où l'industrie s'éloigne des HCFC, vers l'autre qui peut avoir besoin de quantités additionnelles de HCFC.

b) Avec le remplacement, à terme, du HCFC-141b et du HCFC-142b par des produits de remplacement qui ne sont pas des SACO, l'élimination de la barrière entre les domaines permettrait au marché du domaine du Refroidissement de croître, puisqu'il aurait accès à des quantités supplémentaires de HCFC.

c) En 2010, la fabrication ou l'importation de produits qui contiennent ou sont destinés à contenir du HCFC-141b, du HCFC-142b ou du HCFC-22 seront interdites; il n'y aura donc plus d'avantage à faire la distinction entre les deux domaines, puisque seule l'utilisation de ces HCFC comme réfrigérants sera autorisée après cette date.

**Inconvénients :**

a) Si la barrière est levée, les quantités de HCFC destinées à un domaine donné ne seront plus protégées, ce qui peut rendre difficile pour les utilisateurs d'un domaine donné d'avoir un approvisionnement stable.

b) En 2001, la consommation était proche du maximum dans les deux domaines. Le Refroidissement était à 98,8 % de son plafond, et les Autres utilisations à 98 % du leur. La réduction de 35 % de la consommation de HCFC les affectera donc probablement tous les deux. À court terme, l'élimination de la barrière pourrait ne pas avoir d'impact sur le problème des approvisionnements.

***Proposition : Modifier le Règlement pour éliminer la barrière entre les domaines du Refroidissement et des Autres utilisations***

**2.1.2 Cessions permanentes d'allocations de consommation**

Le RSACO 1998 permet la cession d'allocations. Les cessions, cependant, ne sont valides que jusqu'à la fin de l'année civile au cours de laquelle elles ont été accordées. Si une entreprise désire céder son allocation à une autre pour plus d'un an, les deux doivent présenter des demandes de cession chaque année.

Ces dernières années, des entreprises utilisant des SACO ont fusionné ou acquis des intérêts dans d'autres entreprises utilisant aussi des SACO. Chaque année, ces entreprises doivent soumettre des demandes de cession d'allocations. En autorisant le recours à des cessions permanentes, on éliminerait la nécessiter de présenter chaque année des demandes de cession, ce qui bénéficierait aux entreprises en allégeant leur fardeau administratif.

Pour que le Ministre puisse autoriser une cession permanente, tant le cédant que le cessionnaire devraient présenter une demande de cession, et répondre à des exigences qui seraient définies dans le Règlement. Ces exigences seraient les mêmes que dans l'actuel système de cession (la cession ne devra pas dépasser l'allocation non utilisée du cédant, formulaires signés, etc.). Une fois la cession acceptée, le cédant n'aurait plus accès à la quantité cédée, et le cessionnaire en demeurerait propriétaire jusqu'à ce que l'allocation soit supprimée, réduite ou cédée de nouveau.

Le système de cession actuel resterait en vigueur, ce qui permettrait aux détenteurs d'allocations de décider s'ils veulent les céder sur une base temporaire ou permanente.

**Avantages :**

a) Les cessions permanentes allégeraient le fardeau administratif des cédants comme des cessionnaires, puisqu'il suffirait d'une seule cession.

b) Les cessions permanentes simplifieraient les procédures pour les entreprises qui se fusionnent avec d'autres entreprises détentrices d'allocations, ou les acquièrent.

c) Les cessions permanentes permettraient aux entreprises qui n'utilisent plus de SACO de se débarrasser du fardeau administratif lié au RSACO (rapport annuel, demandes de cession, etc.).

d) L'allocation du cessionnaire serait augmentée de façon permanente.

**Inconvénients :**

Aucun

***Proposition : Modifier le Règlement pour permettre la cession permanente de la totalité ou d'une portion des allocations***

### 2.1.3 Renonciation aux allocations

À mesure qu'un domaine passe des HCFC à des produits de remplacement, il se peut qu'un détenteur d'allocation n'ait plus besoin de la totalité ou d'un portion de son allocation. Un autre détenteur d'allocation pourrait par contre avoir besoin de cette allocation « non utilisée » en vue d'une autre utilisation pour laquelle il n'existe pas encore de solution de remplacement.

Le Règlement pourrait inclure la possibilité qu'un détenteur d'allocation renonce à une partie ou à la totalité de son allocation. Le concept de « renonciation » ou d'« abandon » est différent de celui de « cession permanente » abordé en 2.1.2. Une renonciation signifie que le détenteur de l'allocation abandonne son droit à cette allocation. Environnement Canada conserverait les quantités ainsi abandonnées jusqu'au prochain calcul des allocations aux termes du Règlement. Le concept existe déjà pour les allocations de bromure de méthyle régies par le Règlement, et pourrait être élargi aux allocations de HCFC.

Dans le cas du bromure de méthyle, ce concept a été intégré dans le Règlement parce que certains utilisateurs de bromure de méthyle n'utilisent plus leur allocation de cette substance, alors que d'autres avaient besoin d'avoir accès à ces allocations en raison des réductions de la consommation de bromure de méthyle imposées aux termes du Protocole de Montréal. Lorsqu'Environnement Canada recalcule chaque année les allocations de bromure de méthyle, les autres détenteurs d'allocations reçoivent les quantités auxquelles on a renoncé, s'il y en a, au prorata de leur allocation.

Aux termes du Règlement actuel, les allocations de HCFC ne sont pas calculées chaque année. Cependant, il existe deux possibilités pour distribuer les allocations auxquelles on pourraient renoncer :

Option 1) : Environnement Canada pourrait modifier le Règlement de manière à recalculer chaque année les allocations. On pourrait fixer au 1er décembre la date limite pour qu'Environnement Canada reçoive les demandes de renonciation. La redistribution des allocations auxquelles on a renoncé se ferait donc au début de l'année civile suivant la date de la renonciation. Si la demande est reçue après le 1er décembre, il y aurait un décalage d'un an entre la renonciation des allocations et leur recalcul.

Option 2) : Aux termes du Règlement actuel, les allocations initiales de HCFC sont recalculées l'année où entrent en vigueur les réductions de consommation exigées par le Protocole de Montréal, c.-à-d. 2004, 2010, 2015 et 2020. Les quantités auxquelles on a renoncé pourraient être redistribuées au même moment, et intégrées dans les allocations initiales. Il faudrait qu'Environnement Canada soit informé si un détenteur désire renoncer à son allocation avant que ne soit fait le calcul des allocations initiales. Cette échéance pourrait être le 1er décembre de l'année précédente.

**Avantages :**

a) Option 1 et Option 2 : La renonciation aux allocations permettrait de redistribuer les quantités dont un détenteur n'a pas besoin à d'autres qui peuvent avoir besoin de quantités supplémentaires de HCFC.

**Inconvénients :**

a) Option 1 : Si on opte pour un calcul annuel, le système d'allocations actuel devra être soigneusement repensé.

b) Option 1 : Si le détenteur de l'allocation n'avise pas Environnement Canada avant le 1er décembre, il y aura un décalage d'un an entre le moment où le détenteur renonce à son allocation et celui où les allocations sont recalculées; l'allocation abandonnée ne serait donc pas redistribuée au moment où d'autres détenteurs pourraient en avoir besoin.

c) Option 2 : Si cette option est retenue, on ne pourrait pas redistribuer les allocations abandonnées avant 2010.

d) Option 1 et 2 : Les détenteurs qui renoncent à leur allocation n'auraient plus droit à d'autres allocations dans l'avenir, sinon par le biais de cessions.

***Proposition : Intégrer dans le Règlement un mécanisme permettant l'abandon d'allocations, de préférence selon l'option 1.***

### 2.1.4 Distribution des allocations de consommation

Certains intervenants ont proposé de modifier le système de distribution des allocations pour les HCFC. Certains détenteurs d'allocations aimeraient que les allocations actuelles soient augmentées. En outre, des nouveaux venus aimeraient avoir accès aux allocations existantes.

Des inquiétudes ont aussi été émises quant à la possibilité de fournisseurs en source unique, ce qui rendrait les clients captifs.

Option 1) : Mécanisme de péremption pour les actuels détenteurs d'allocations

Comme certains craignent que des détenteurs d'allocations ne les utilisent pas et se trouvent à restreindre encore plus la disponibilité des HCFC (voire à contrôler le marché), le Règlement pourrait inclure le concept de retrait des allocations non utilisées, impliquant que, si le détenteur d'une allocation n'utilise pas la totalité ou une portion de son allocation, il perdrait le droit à l'allocation non utilisée. L'allocation de cette personne serait alors automatiquement réduite de la quantité non utilisée. Cette quantité non utilisée serait retournée à Environnement Canada pour être redistribuée à d'autres détenteurs. La redistribution pourrait se faire à la date actuelle du calcul des allocations, ou un an plus tard, selon l'approche adoptée.

**Avantages :**

a) La partie non utilisée de l'allocation serait attribuée à des importateurs qui peuvent avoir besoin de quantités supplémentaires de HCFC.

**Inconvénients :**

a) La redistribution ne signifie pas nécessairement que la quantité redistribuée serait attribuée à d'autres détenteurs d'allocation qui en auraient besoin, puisqu'elle serait proportionnelle à leur allocation existante.

b) Il est possible que des détenteurs d'allocation en utilisent la totalité pour conserver leur part du marché; cette option ne constitue donc alors pas un incitatif de réduction de la consommation de HCFC pour les détenteurs d'allocation.

c) La valeur des allocations sur le marché pourrait baisser.

d) Le détenteur d'allocation ne pourrait pas décider qui recevrait la quantité retournée (partenaire commercial, client).

Option 2) : Mécanisme de péremption, avec la possibilité d'introduire de nouveaux acteurs

Lorsque l'actuel système d'allocations a été mis sur pied en application du *Règlement sur les SACO* en 1996, parce que le marché des HCFC n'était pas pleinement développé, il

avait été décidé de distribuer les allocations initiales sur la base des niveaux calculés de consommation au cours des années précédentes. Ce système permettait aussi à de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché par le biais d'un système de permis.

Aux termes du présent Règlement, les allocations initiales sont calculées et distribuées au moment où le Protocole de Montréal exige des réductions de la consommation (2004, 2010, 2015, 2020), jusqu'à ce qu'on ait atteint 90 % de la consommation maximale du Canada. Ensuite, les allocations de consommation de base sont distribuées aux importateurs et producteurs en fonction de leurs allocations et permis. Ce système n'a été utilisé que pendant une très courte période, parce qu'on a atteint 90 % de la consommation maximale du Canada avant la fin de 1996. En 2000, année de recalcul des allocations initiales, Environnement Canada a distribué que des allocations de consommation de base, puisque la consommation était déjà au-dessus de 90 % de la consommation maximale. Avec les réductions de consommation requises aux termes du Protocole, il est peu probable qu'il y ait place sur le marché pour de nouveaux venus via le système de permis.

Le marché est maintenant pleinement développé. Le Règlement pourrait être modifié de manière à calculer les allocations sur une base annuelle. L'allocation de consommation de base d'une personne pour une année donnée serait égale à son niveau calculé de consommation pour l'année précédente.

Les cessions resteraient possibles et seraient considérées comme faisant partie du niveau calculé de consommation, dans la mesure où la cession serait demandée sur une base temporaire (une année seulement). Les quantités non utilisées seraient retournées à Environnement Canada et mises à la disposition des détenteurs nouveaux ou existants, via un système de permis et sur une base de premier arrivé, premier servi. Les permis pourraient être limités à une quantité prédéterminée ou à un pourcentage des quantités retournées.

**Avantages :**

a) Les détenteurs d'allocations sauraient automatiquement quelle serait leur allocation pour une année donnée, puisqu'elle serait basée sur leur niveau réel calculé de consommation de l'année précédente.

b) Les actuels détenteurs d'allocations auraient la possibilité de décider s'ils utilisent la totalité de leur allocation pour conserver leur part du marché, ou de la réduire s'ils utilisent moins de HCFC.

c) Si la totalité ou une portion d'une allocation pour une année est cédée sur une base temporaire, la quantité cédée serait considérée comme faisant partie du niveau calculé de consommation; le détenteur de l'allocation ne perdrait donc pas son droit à cette quantité pour l'année suivante.

d) Cette option permettrait à de nouveaux acteurs d'avoir accès à des allocations.

**Inconvénients :**

a) L'actuel système d'allocation, qui est en place depuis 1996, devrait être changé; les détenteurs d'allocations qui ont établi leur plan d'activités en fonction du système actuel devraient s'adapter au nouveau système.

b) Cette option pourrait encourager moins fortement les entreprises à introduire l'utilisation de produits de remplacement des HCFC.

Option 3) : Distribution d'allocations à certains utilisateurs finaux

À l'heure actuelle, le Règlement distribue les allocations à des importateurs et fabricants de HCFC. Ceux-ci fournissent ensuite les quantités à des distributeurs ou directement à des utilisateurs.

Lorsqu'on a ajouté le bromure de méthyle au RSACO en 1995, il y avait très peu d'importateurs de cette substance au Canada. Environnement Canada a alors décidé de distribuer les allocations aux utilisateurs de bromure de méthyle, pour éviter qu'un petit groupe d'importateurs n'ait le contrôle sur la substance. Les utilisateurs pouvaient céder leur allocation à l'importateur de leur choix pour avoir accès aux quantités de bromure de méthyle dont ils avaient besoin.

De façon similaire, on pourrait modifier le RSACO 1998 pour distribuer les allocations de HCFC aux utilisateurs. Comme il y a un grand nombre d'utilisateurs finaux de SACO, cette option ne pourrait être envisagée que dans le cas du secteur des Autres utilisations. Les allocations pourraient alors être distribuées aux formulateurs de composants de polyuréthane (systems house).

**Avantages :**

a) La distribution des allocations aux formulateurs leur permettrait d'avoir un contrôle sur les quantités dont ils ont besoin.

b) Les utilisateurs pourraient choisir leur fournisseur.

c) Les quantités allouées à chaque secteur devraient probablement rester protégées (ce qui peut être un avantage ou un inconvénient).

**Inconvénients :**

a) Environnement Canada ne dispose pas d'assez d'information à jour pour mettre efficacement sur pied ce système.

b) Les utilisateurs devraient céder leurs allocations aux importateurs, ce qui accroîtrait le fardeau administratif pour les uns comme pour les autres; certains de ces utilisateurs ne voudraient probablement pas assumer le fardeau administratif des demandes de cession, rapports annuels, etc. requis par le Règlement.

c) Les quantités pour des utilisations telles que les aérosols, les solvants, la stérilisation, les usages de laboratoire, etc., qui ont accès aux HCFC via des détenteurs d'allocations du secteur Autres utilisations, devraient faire l'objet d'un système d'allocations séparé, ce qui créerait un système d'allocation additionnel.

d) Il existerait trois systèmes distincts d'allocations de HCFC (un pour formulateurs, un pour les Autres utilisations et un pour le Refroidissement), qui fonctionneraient différemment les uns des autres.

e) Les quantités allouées à chaque domaine resteraient protégées (ce qui peut être un avantage ou un inconvénient).

***Proposition : Soit conserver le statu quo, soit adopter l'option 2 : distribution d'allocations aux importateurs et fabricants de HCFC, mais avec un mécanisme de péremption et un système de permis pour les quantités non utilisées.***

**2.2 Contrôles possibles pour les HCFC déjà utilisés, récupérés, recyclés et régénérés**

Aux termes de l'actuel RSACO 1998, toute personne qui souhaite importer des HCFC déjà utilisés, récupérés, recyclés ou régénérés (URRR) peut demander un permis au Ministre. Le permis sera émis, dans la mesure où l'information présentée à Environnement Canada prouve que les HCFC sont effectivement URRR. N'importe qui peut présenter une telle demande, et les quantités ne sont pas limitées aux termes du Règlement.

Environnement Canada a reçu des intervenants des commentaires indiquant leurs inquiétudes quant à l'importation au Canada de HCFC régénérés. La réduction de 35 % de la consommation en 2004 pourra entraîner une pénurie de HCFC vierges, et donc en faire monter le prix. On s'attend à ce que cette augmentation du prix entraîne à son tour une hausse de la demande en HCFC régénérés meilleur marché en provenance des États-Unis. Il est possible qu'une importation non limitée de HCFC régénérés vers le Canada réduise l'utilisation de produits de remplacement, et dissuade de participer au Programme canadien de gestion des réfrigérants (PCGR) ou à d'autres programmes de Responsabilité élargie des producteurs (REP), ce qui menacerait les programmes en question. L'augmentation possible des importations de HCFC régénérés pourrait avoir un impact sur l'objectif environnemental de réduction des quantités de HCFC présentes sur le marché.

Des propositions ont été faites d'interdire l'importation de HCFC régénérés, ou du moins de réglementer les quantités importées au Canada. Une approche proposée consisterait à inclure dans un unique système d'allocations les HCFC vierges et les HCFC récupérés, recyclés et régénérés. L'importation de HCFC serait ainsi restreinte aux actuels détenteurs d'allocations.

On a également reçu des commentaires opposés à une réglementation des HCFC régénérés, et en particulier du HCFC-22. L'une des raisons avancées était que l'utilisation de réfrigérants recyclés remplace la production et l'utilisation supplémentaires de HCFC vierges.

Pour ce qui est des trois dernières années, les quantités de HCFC URRR importées en 1999, 2000 et 2001, en tonnes pondérées PACO, étaient respectivement de 19,2, 26,2 et 17, 5, soit une moyenne d'environ 21 tonnes PACO. Ces 21 tonnes pourraient être intégrées dans les 577 tonnes de SACO à distribuer en 2004 sous la forme d'allocations.

Option 1) : Inclure les HCFC URRR dans le système actuel d'allocations

Pour limiter les quantités de HCFC URRR, la quantité maximale de HCFC importés au Canada, qu'ils soient vierges ou URRR, pourrait être limitée à la consommation maximale du Canada aux termes du Protocole de Montréal. Ainsi, l'allocation autorisée totale pour les HCFC au Canada (577 tonnes PACO en 2004) inclurait tant les HCFC vierges que les HCFC URRR. Chaque entreprise détenant une allocation pourrait importer une combinaison de HCFC URRR ou vierges, à son choix, jusqu'au maximum de son allocation.

**Avantages :**

a) Toutes les quantités de HCFC importés seraient réglementées par un système unique.

b) Les quantités de HCFC URRR diminueraient en même temps que celles de HCFC vierges, c.-à-d. lorsque les réductions imposées par le Protocole de Montréal entrent en vigueur.

c) Les importateurs de HCFC URRR seraient nécessairement les mêmes personnes qui importent des HCFC vierges (ce qui peut être un avantage ou un inconvénient).

d) Le Règlement serait plus facile à faire respecter, parce que la surveillance des importations de HCFC serait restreinte à des quantités déterminées et à un nombre limité d'importateurs.

**Inconvénients :**

a) Environnement Canada ne dispose pas d'assez de données sur les tendances de l'utilisation des HCFC URRR pour mesurer l'impact que cette option pourrait avoir sur l'industrie.

b) Les importateurs de HCFC URRR seraient nécessairement les mêmes personnes qui importent des HCFC vierges; les entreprises qui ne détiennent pas présentement d'allocations ne pourraient pas entrer sur le marché comme fournisseurs de HCFC URRR.

c) Le Canada est déjà proche de son plafond de consommation. Si les HCFC URRR sont inclus dans le systèmes d'allocation, le Canada court le risque de ne pas avoir de quantités suffisantes de HCFC pour répondre à la demande pour l'entretien de matériel existant.

Option 2) : Imposer un plafond à l'importation au Canada de HCFC URRR, avec un système de permis

Le Règlement pourrait fixer un plafond à la quantité maximale de HCFC URRR qui pourrait être importée chaque année au Canada. Le plafond pourrait être basé sur les quantités moyennes importées au cours d'une période choisie (p.ex. 2000-2001).

Une entreprise qui voudrait avoir accès à une partie de cette quantité pourrait demander un permis d'importation de HCFC URRR. Ce permis pourrait être assorti d'une quantité maximale par permis (2 tonnes, par exemple), ou d'un certain pourcentage du plafond.

**Avantages :**

a) En imposant un plafond aux importations de HCFC URRR, on s'assure de limiter et réglementer les quantités de HCFC qui sont importées au Canada.

b) Cette option permettrait à de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché, puisque n'importe qui pourrait demander un permis (ce qui est le cas avec le système de permis actuel).

**Inconvénients :**

a) Cette option ne garantit pas que les importateurs de HCFC participent à un programme de Responsabilité élargie des producteurs.

Option 3) : Mettre en place un système d'allocations pour les entreprises déjà engagées dans l'importation de substances URRR

Lorsque les CFC ont été interdits en 1996, l'importation et l'exportation de CFC URRR étaient encore permises par le Règlement. Cependant, plusieurs pays industrialisés soupçonnaient que les CFC « régénérés » importés sur leur territoire ne l'étaient pas vraiment, et qu'il s'agissait en fait de CFC vierges. La contrebande de ces substances est devenue un problème international.

Pour réglementer la croissance du marché des HCFC URRR au Canada et éviter les problèmes connus avec les CFC, Environnement Canada plafonnerait les quantités maximales de HCFC qui pourraient entrer au Canada sur la base de la moyenne des importations de HCFC URRR en 2000 et 2001, et accorderait des allocations aux entreprises qui ont importé des HCFC URRR au cours de ces années. Les allocations de HCFC URRR seraient distribuées proportionnellement à la moyenne des quantités importées par un importateur en 2000 et 2001.

**Avantages :**

a) Cette option limiterait les quantités de HCFC URRR aux niveaux historiques, ce qui empêcherait la croissance des importations de HCFC et réduirait la possibilité d'importations illégales de HCFC vierges.

b) Cette option serait équitable pour ceux qui ont importé des HCFC URRR au cours des années précédentes.

**Inconvénients :**

a) Le fardeau administratif d'Environnement Canada se trouverait accru puisqu'un nouveau système d'allocations devrait être créé.

b) Cette option ne permet pas à de nouveaux acteurs de commencer à importer des HCFC URRR.

***Proposition : À compter du 1er janvier 2004, plafonner les importations de HCFC déjà utilisés, récupérés, recyclés et régénérés aux quantités moyennes des importations totales en 2000 et 2001, et accorder à ceux qui ont importé au cours de ces années des allocations basées sur leur part des importations totales de HCFC URRR.***

**2.3 Réglementation de la production de HCFC**

En 1999, à Beijing (Chine), les Parties au Protocole de Montréal ont décidé que, à compter du 1er janvier 2004, chaque Partie produisant un ou plusieurs HCFC devra faire en sorte que son niveau calculé annuel de production ne dépasse pas la moyenne de la somme de son niveau calculé de consommation de HCFC en 1989 et de 2,8 % de son niveau calculé de consommation de CFC en 1989, et de la somme de son niveau calculé de production de HCFC en 1989 et de 2,8 % de son niveau calculé de production de CFC en 1989. Pour le Canada, cela donne un niveau calculé maximum de production de 817 tonnes PACO.

À l'heure actuelle, le Protocole de Montréal maintient le plafond de production à ce niveau tout au long des années d'élimination progressive de la consommation. Il est possible que les Parties apporteront dans l'avenir des changements qui pourraient réduire les niveaux de production de façon graduelle.

Pour se conformer au Protocole de Montréal, Environnement Canada doit modifier le *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone, 1998* pour y inclure une réglementation de la fabrication de HCFC. Environnement Canada doit aussi définir un système permettant de distribuer équitablement le niveau calculé disponible de production des HCFC.

Environnement Canada examine des options possibles pour réglementer la production aux termes du RSACO 1998, dont un système d'allocations pour attribuer les quantités de

HCFC qui peuvent être fabriquées au Canada, c.-à-d. des allocations de production. Ce système sera distinct des allocations de consommation. Il faut en effet se rappeler que, puisque la consommation est définie comme la production plus les importations moins les exportations, seuls ceux qui ont droit à des allocations de consommations peuvent utiliser des allocations de production.

Il n'y a au Canada qu'un producteur de HCFC qui fabrique du HCFC-123, utilisé dans le domaine du Refroidissement. La plus grande partie des quantités fabriquées sont exportées.

Option 1) : Allouer la totalité du plafond de production aux actuels producteurs de HCFC

Cette option impliquerait que la totalité des 817 tonnes PACO de quantités disponibles pour la fabrication de HCFC aux termes du Protocole de Montréal serait allouée à un seul fabricant. Comme Environnement Canada n'aurait à faire qu'à un producteur, il serait facile de suivre et de contrôler les quantités fabriquées.

**Avantages :**

a) Le Règlement serait facile à administrer et à faire respecter, puisqu'une seule entreprise serait engagée dans la fabrication de HCFC.

**Inconvénients :**

a) Cette situation créerait un monopole de la production de HCFC au Canada.

b) Il ne pourrait pas y avoir de nouveaux fabricants de HCFC au Canada.

Option 2) : Distribuer les allocations aux producteurs en fonction de leur capacité de production

Étant donné qu'il n'y a qu'un producteur de HCFC au Canada, Environnement Canada pourrait distribuer une allocation de production équivalente à la capacité de l'usine de ce producteur. Le seul producteur du Canada recevrait donc les quantités requises pour assurer la production de son installation. Les quantités restantes seraient disponibles pour les entreprises qui détiennent des allocations de consommation et veulent commencer ou étendre la production de HCFC au Canada.

Les quantités disponibles pour d'autres fabricants pourraient être allouées au moyen d'un système de permis jusqu'à ce que le plafond canadien soit atteint. Les entreprises pourraient devoir fournir à Environnement Canada des informations prouvant la capacité de leur installation.

**Avantages :**

a) Cette option refléterait la situation actuelle au Canada.

b) Cette option conserve la souplesse d'avoir de nouveaux fabricants de HCFC au Canada (dans la mesure où l'entreprise détient une allocation de consommation).

**Inconvénients :**

a) Environnement Canada n'est pas au courant si des entreprises seraient désireuses de s'engager dans la fabrication de HCFC au Canada. Cette option pourrait donc ne présenter que des avantages théoriques.

***Proposition : Mettre en place un système d'allocations de production en fonction de la capacité de l'installation du fabricant, et garder les quantités restantes en réserve pour l'instant.***

## 3. Autres changements proposés

### 3.1. Interdiction d'exportation de CFC et de halons

En 2001, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) a approuvé la *Stratégie canadienne pour accélérer l'élimination progressive des utilisations de CFC et de halons et pour éliminer les stocks excédentaires*. Une des mesures de contrôle (2.1.4) incluses dans la Stratégie est d'interdire l'exportation des surplus de CFC ou de halons, sauf à des fins de destruction ou d'utilisations essentielles telles qu'acceptées sous le Protocole de Montréal. Cette mesure figurait aussi dans la mise à jour du Plan d'action national (mai 2001) à la section 3.3.1.

Le système actuel prévoit l'exportation des stocks excédentaires à des fins de destruction ou de réutilisation. Le changement proposé fera en sorte que les stocks excédentaires soient gérés de façon écologiquement rationnelle en en limitant l'exportation.

Préparé par:

Jacinthe Girard
Section des programmes de la protection de l'ozone
Environnement Canada

Novembre 2002